

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

19 février 2009*

Dans l'affaire C-228/06,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par l'Oberverswaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Allemagne), par décision du 30 mars 2006, parvenue à la Cour le 19 mai 2006, dans la procédure

Mehmet Soysal,

Ibrahim Savatli

contre

Bundesrepublik Deutschland,

en présence de:

Bundesagentur für Arbeit,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, MM. M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet et J.-J. Kasel (rapporteur), juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M^{me} K. Sztranc-Sławiczek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 octobre 2008,

considérant les observations présentées:

- pour MM. Soysal et Savatli, par M^e R. Gutmann, Rechtsanwalt,

- pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma et J. Möller, en qualité d'agents,

- pour le gouvernement danois, par M. R. Holdgaard, en qualité d'agent,

- pour le gouvernement grec, par M. G. Karipsiadis et M^{me} T. Papadopoulou, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement slovène, par M^{me} T. Mihelič, en qualité d'agent,

— pour Commission des Communautés européennes, par MM. M. Wilderspin et G. Braun, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles et conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 293, p. 1, ci-après le «protocole additionnel»).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant MM. Soysal et Savatli, ressortissants turcs, à la Bundesrepublik Deutschland au sujet de l'obligation

pour les chauffeurs routiers turcs d'obtenir un visa pour effectuer des prestations de services sous la forme de transports internationaux de marchandises par route.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

L'association CEE-Turquie

- 3 Conformément à son article 2, paragraphe 1, l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, qui a été signé, le 12 septembre 1963, à Ankara par la République de Turquie, d'une part, ainsi que par les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part, et qui a été conclu, approuvé et confirmé au nom de cette dernière par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, ci-après l'«accord d'association»), a pour objet de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les parties contractantes, y compris dans le domaine de la main-d'œuvre, par la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs (article 12 de l'accord d'association) ainsi que par l'élimination des restrictions à la liberté d'établissement (article 13 dudit accord) et à la libre prestation des services (article 14 du même accord), en vue d'améliorer le niveau de vie du peuple turc et de faciliter ultérieurement l'adhésion de la République de Turquie à la Communauté (quatrième considérant du préambule et article 28 de cet accord).

- 4 À cet effet, l'accord d'association comporte une phase préparatoire, permettant à la République de Turquie de renforcer son économie avec l'aide de la Communauté (article 3 de cet accord), une phase transitoire, au cours de laquelle sont assurés

la mise en place progressive d'une union douanière et le rapprochement des politiques économiques (article 4 dudit accord), et une phase définitive qui est fondée sur l'union douanière et implique le renforcement de la coordination des politiques économiques des parties contractantes (article 5 du même accord).

5 L'article 6 de l'accord d'association est libellé comme suit:

«Pour assurer l'application et le développement progressif du régime d'association, les Parties contractantes se réunissent au sein d'un conseil d'association qui agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par l'accord.»

6 Aux termes de l'article 8 de l'accord d'association, inséré dans le titre II de celui-ci, intitulé «Mise en œuvre de la phase transitoire»:

«Pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 4, le conseil d'association fixe, avant le début de la phase transitoire, et selon la procédure prévue à l'article premier du protocole provisoire, les conditions, modalités et rythmes de mise en œuvre des dispositions propres aux domaines visés par le traité instituant la Communauté qui devront être pris en considération, notamment ceux visés au présent titre, ainsi que toute clause de sauvegarde qui s'avérerait utile.»

7 Les articles 12 à 14 de l'accord d'association figurent également sous le titre II de celui-ci, chapitre 3, intitulé «Autres dispositions de caractère économique».

8 L'article 12 prévoit:

«Les Parties contractantes conviennent de s'inspirer des articles [39 CE], [40 CE] et [41 CE] pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs entre elles.»

9 L'article 13 dispose:

«Les Parties contractantes conviennent de s'inspirer des articles [43 CE] à [46 CE] inclus et [48 CE] pour éliminer entre elles les restrictions à la liberté d'établissement.»

10 L'article 14 énonce:

«Les Parties contractantes conviennent de s'inspirer des articles [45 CE], [46 CE] et [48 CE] à [54 CE] inclus pour éliminer entre elles les restrictions à la libre prestation des services.»

11 Aux termes de l'article 22, paragraphe 1, de l'accord d'association:

«Pour la réalisation des objets fixés par l'accord et dans les cas prévus par celui-ci, le Conseil d'association dispose d'un pouvoir de décision. Chacune des deux parties est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution des décisions prises [...]»

12 Le protocole additionnel qui, conformément à son article 62, fait partie intégrante de l'accord d'association arrête, aux termes de son article 1^{er}, les conditions, modalités et rythmes de réalisation de la phase transitoire visée à l'article 4 dudit accord.

13 Le protocole additionnel comporte un titre II, intitulé «Circulation des personnes et des services», dont le chapitre I vise «[l]es travailleurs» et le chapitre II est consacré aux «[d]roit d'établissement, services et transports».

14 L'article 36 du protocole additionnel, qui fait partie dudit chapitre I, prévoit que la libre circulation des travailleurs entre les États membres de la Communauté et la Turquie sera réalisée graduellement, conformément aux principes énoncés à l'article 12 de l'accord d'association, entre la fin de la douzième et de la vingt-deuxième année après l'entrée en vigueur de celui-ci, et que le conseil d'association décidera des modalités nécessaires à cet effet.

15 L'article 41 du protocole additionnel, qui figure au chapitre II dudit titre II, est ainsi libellé:

«1. Les parties contractantes s'abstiennent d'introduire entre elles de nouvelles restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

2. Le conseil d'association fixe, conformément aux principes énoncés aux articles 13 et 14 de l'accord d'association, le rythme et les modalités selon lesquels les parties contractantes suppriment entre elles progressivement les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

Le conseil d'association fixe ce rythme et ces modalités pour les différentes catégories d'activités, en tenant compte des dispositions analogues déjà prises par la Communauté dans ces domaines, ainsi que de la situation particulière de la Turquie sur le plan économique et social. Une priorité sera accordée aux activités contribuant particulièrement au développement de la production et des échanges.»

16 Il est constant que, jusqu'à présent, le conseil d'association, institué par l'accord d'association et composé, d'une part, de membres des gouvernements des États membres, du Conseil de l'Union européenne ainsi que de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de membres du gouvernement turc, n'a adopté aucune décision sur le fondement de l'article 41, paragraphe 2, du protocole additionnel.

- 17 L'article 59 du protocole additionnel, qui figure sous le titre IV de celui-ci, intitulé «Dispositions générales et finales», est libellé comme suit:

«Dans les domaines couverts par le présent protocole, la Turquie ne peut bénéficier d'un traitement plus favorable que celui que les États membres s'accordent entre eux en vertu du traité instituant la Communauté.»

Le règlement (CE) n° 539/2001

- 18 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, du 15 mars 2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO L 81, p. 1):

«Les ressortissants des pays tiers figurant sur la liste de l'annexe I doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres.»

- 19 Il ressort de ladite annexe I que la République de Turquie est au nombre des États qui figurent sur la liste qui constitue cette annexe.

20 Le premier considérant du règlement n° 539/2001 rappelle que l'article 61 CE range la fixation de la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres ainsi que celle des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation «parmi les mesures d'accompagnement directement liées à la libre circulation des personnes dans un espace de liberté, de sécurité et de justice».

La réglementation nationale

21 Il ressort de la décision de renvoi que, au 1^{er} janvier 1973, date à laquelle le protocole additionnel est entré en vigueur à l'égard de la République fédérale d'Allemagne, des ressortissants turcs qui, à l'instar des requérants au principal, exerçaient dans cet État membre une activité d'une durée maximale de deux mois dans le domaine du transport international de marchandises par route n'avaient pas besoin d'une autorisation pour accéder au territoire allemand. Sur le fondement de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 2, du règlement d'exécution de la loi relative aux étrangers (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes), dans sa version publiée le 12 mars 1969 (BGBl. 1969 I, p. 207), de tels ressortissants turcs avaient en effet le droit d'entrer en Allemagne sans visa.

22 Lesdits ressortissants n'ont été soumis à une obligation générale de visa que lors de l'entrée en vigueur du onzième règlement modificatif du règlement d'exécution de la loi relative aux étrangers, du 1^{er} juillet 1980 (BGBl. 1980 I, p. 782).

23 Actuellement, l'obligation pour les ressortissants turcs tels que les requérants au principal de posséder un visa pour entrer en Allemagne résulte des articles 4,

paragraphe 1, et 6 de la loi relative au séjour des étrangers (Aufenthaltsgesetz), du 30 juillet 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950, ci-après l'«Aufenthaltsgesetz»), qui a remplacé la loi sur les étrangers (Ausländergesetz) et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, ainsi que des dispositions combinées de l'article 1^{er}, paragraphe 1, et de l'annexe I du règlement n° 539/2001.

24 Sous l'intitulé «Exigence d'un titre de séjour», l'article 4, paragraphe 1, de l'Aufenthaltsgesetz dispose:

«1) Pour pénétrer et séjourner sur le territoire de la République fédérale, les étrangers doivent posséder un titre de séjour pour autant qu'il n'en est pas disposé autrement par le droit de l'Union européenne ou par une disposition réglementaire ou à moins qu'un droit de séjour n'existe en vertu de l'accord du 12 septembre 1963 créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie [...]. Le titre de séjour est octroyé comme

1. visa (article 6)

2. autorisation de séjour (article 7) ou

3. autorisation d'établissement (article 9).»

25 L'article 6, intitulé «Visa», de l'Aufenthaltsgesetz prévoit:

«1) Peuvent être délivrés à un étranger:

1. un visa Schengen de transit ou

2. un visa Schengen pour des séjours d'un maximum de trois mois dans une période de six mois à compter du jour de sa première entrée sur le territoire (séjours courts)

lorsque sont réunies les conditions de délivrance prévues par la convention d'application de l'accord de Schengen et de ses dispositions de mise en œuvre. Dans des cas exceptionnels, le visa Schengen peut être délivré pour des motifs de droit des gens ou des motifs humanitaires ou encore aux fins de la sauvegarde des intérêts politiques de la République fédérale d'Allemagne, lorsque les conditions de délivrance prévues par la convention d'application de l'accord de Schengen ne sont pas réunies. Dans ce cas, la validité du visa doit être limitée au territoire de la République fédérale d'Allemagne.

2) Le visa pour séjours courts peut en outre être prolongé pour plusieurs séjours, pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans pourvu que la durée de chaque séjour ne dépasse pas trois mois dans une période de six mois commençant à courir le jour de la première entrée.

3) Un visa Schengen délivré conformément au paragraphe 1, première phrase, peut, dans des cas particuliers, être prolongé pour une durée totale de trois mois dans une période de six mois commençant à courir le jour de la première entrée. Cette règle vaut également lorsque le visa a été délivré par une représentation à l'étranger d'un autre État appliquant l'accord de Schengen. Le visa ne peut être prolongé pour trois mois supplémentaires dans ledit délai de six mois que dans les conditions prévues au paragraphe 1, deuxième phrase.

4) Les longs séjours nécessitent la possession d'un visa pour le territoire fédéral (visa national) délivré avant d'y pénétrer. Il est délivré conformément aux prescriptions en vigueur en matière d'autorisation de séjour et d'établissement. [...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

²⁶ Il ressort de la décision de renvoi que MM. Soysal et Savatli sont des ressortissants turcs domiciliés en Turquie, qui sont employés par une société turque de transport international de marchandises comme chauffeurs sur des poids lourds appartenant à une société allemande et immatriculés en Allemagne.

²⁷ Jusqu'à l'année 2000, la République fédérale d'Allemagne a, à plusieurs reprises, répondant à des demandes présentées à cet effet, octroyé un visa d'entrée aux requérants au principal en leur qualité de conducteurs de poids lourds immatriculés en Turquie et aux fins d'effectuer des prestations de services en Allemagne.

- 28 Après qu'il eut été constaté que les intéressés conduisaient des poids lourds immatriculés en Allemagne, le consulat général d'Allemagne à Istanbul a refusé de faire droit à leurs demandes de visa présentées au cours des années 2001 et 2002.
- 29 MM. Soysal et Savatli ont introduit des recours devant le Verwaltungsgericht Berlin à l'encontre des décisions de refus de visas, aux fins de faire constater que, en leur qualité de chauffeurs routiers effectuant des prestations de services sous forme de transports internationaux de marchandises, ils ont le droit d'entrer en Allemagne sans posséder un visa à cet effet. Ils se fondent à cet égard sur la clause de «standstill» inscrite à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, qui interdirait de leur appliquer des conditions d'accès au territoire allemand moins favorables que celles applicables à la date de l'entrée en vigueur dudit protocole à l'égard de la République fédérale d'Allemagne, soit le 1^{er} janvier 1973. Or, à cette date, il n'existait pas d'obligation de visa pour l'activité qu'ils exercent, une telle obligation n'ayant été introduite qu'au cours de l'année 1980. Par ailleurs, ladite clause primerait l'obligation de visa prescrite par le règlement n° 539/2001, qui a été adopté postérieurement à la date susmentionnée.
- 30 Le Verwaltungsgericht Berlin ayant rejeté leurs recours par jugement du 3 juillet 2002, MM. Soysal et Savatli ont interjeté appel devant l'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg qui estime que la solution du litige dont il est saisi dépend de l'interprétation de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel.
- 31 À cet égard, la juridiction de renvoi relève que les requérants au principal sont employés en qualité de chauffeurs routiers par une entreprise ayant son siège en Turquie, laquelle effectue légalement des prestations de services en Allemagne. En particulier, ces derniers n'exerceraient pas leur activité pour la société allemande au nom de laquelle les poids lourds utilisés pour effectuer les transports de marchandises

sont immatriculés dans le cadre d'une mise à disposition de travailleurs, laquelle nécessite une autorisation en droit allemand, dès lors que le pouvoir de donner des instructions aux salariés concernés quant à l'exercice de leur travail incombe, dans une mesure essentielle, y compris au cours de leur période d'engagement au service de ladite société, à la société turque qui les emploie.

32 En outre, il résulterait de l'arrêt du 21 octobre 2003, *Abatay e.a.* (C-317/01 et C-369/01, Rec. p. I-12301, point 106), que des travailleurs turcs tels que les requérants au principal sont en droit d'invoquer, pour l'activité exercée, le bénéfice de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel.

33 Enfin, lors de l'entrée en vigueur dudit protocole, de tels travailleurs, exerçant des activités en Allemagne dans le domaine du transport international de marchandises par route, auraient eu le droit d'entrer sur le territoire de cet État membre sans visa, une obligation de cette nature n'ayant été introduite dans le droit allemand qu'à compter du 1^{er} juillet 1980.

34 Toutefois, il n'existerait pas jusqu'à présent une jurisprudence de la Cour répondant à la question de savoir si l'instauration, par le droit national relatif aux étrangers ou par le droit communautaire, d'une obligation de visa est au nombre des «nouvelles restrictions» de la libre prestation des services, au sens de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel.

35 En effet, d'une part, s'il est vrai que les points 69 et 70 de l'arrêt du 11 mai 2000, *Savas* (C-37/98, Rec. p. I-2927), sont de nature à corroborer l'interprétation selon laquelle l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel comporte une interdiction

globale d'aggravation s'appliquant également au droit d'admission et de séjour, de sorte qu'il suffit de déterminer si la mesure en cause a pour objet ou pour effet de soumettre la situation du ressortissant turc en matière de liberté d'établissement ou de libre prestation de services à des conditions plus restrictives que celles qui étaient applicables lors de l'entrée en vigueur du protocole additionnel (voir, dans le même sens, arrêt *Abatay e.a.*, précité, point 116), il aurait été objecté à cette interprétation que ladite disposition ne saurait signifier le blocage du pouvoir normatif général des États membres susceptible d'influer de quelque manière que ce soit sur la situation des ressortissants turcs.

³⁶ D'autre part, même si le libellé de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, qui vise les «parties contractantes», plaide en faveur de la thèse selon laquelle la clause de «standstill» énoncée à cette disposition s'applique non seulement aux règles des États membres, mais aussi à celles découlant du droit communautaire dérivé, la Cour ne se serait pas encore prononcée à cet égard.

³⁷ C'est dans ces conditions que l'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Convient-il d'interpréter l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel [...] en ce sens qu'il y a lieu de considérer qu'une restriction est apportée à la libre prestation des services lorsqu'un ressortissant turc, qui exerce l'activité de conducteur d'un camion immatriculé en Allemagne pour une entreprise turque dans le cadre d'un transport international, doit, aux fins de l'entrée en Allemagne, être en possession d'un visa Schengen conformément aux dispositions des articles 4, paragraphe 1, et 6, de l'Aufenthaltsgesetz [...] et de l'article 1^{er},

paragraphe 1, du règlement [...] n° 539/2001, alors que, au moment de l'entrée en vigueur du protocole additionnel, il pouvait pénétrer sans visa en [Allemagne]?

- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, convient-il d'interpréter l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel en ce sens que les ressortissants turcs visés dans la première question ne doivent pas posséder de visa pour pénétrer en Allemagne?»

Sur la compétence de la Cour

³⁸ Le gouvernement allemand considère que la présente demande de décision préjudicielle est «irrecevable», au motif que la Cour a été saisie par une juridiction qui ne figure pas au nombre de celles dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne au sens de l'article 68, paragraphe 1, CE, alors même que les questions posées auraient trait à la validité d'un règlement du Conseil pris sur le fondement du titre IV de la troisième partie du traité CE.

³⁹ Cette argumentation ne saurait toutefois être accueillie.

⁴⁰ En effet, ainsi qu'il ressort du libellé même des questions posées par la juridiction de renvoi, celles-ci portent, de façon explicite et exclusive, sur l'interprétation du droit de l'association CEE-Turquie et, plus particulièrement, de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel.

- 41 Dès lors, la Cour est valablement saisie au titre de l'article 234 CE (voir arrêt du 20 septembre 1990, Sevince, C-192/89, Rec. p. I-3461, points 8 à 11 et jurisprudence citée), de sorte que la circonstance que la juridiction de renvoi ne figure pas parmi celles visées à l'article 68, paragraphe 1, CE, qui déroge audit article 234 CE, est dépourvue de pertinence.
- 42 Dans ces conditions, la Cour est compétente pour statuer sur les questions posées par l'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

Sur les questions préjudicielles

- 43 Par ses deux questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'introduction, à compter de l'entrée en vigueur de ce protocole, de l'exigence d'un visa pour permettre à des ressortissants turcs, tels que les requérants au principal, d'entrer sur le territoire d'un État membre aux fins d'y effectuer des prestations de services pour le compte d'une entreprise établie en Turquie.
- 44 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que les requérants au principal sont des chauffeurs routiers turcs, résidant en Turquie et employés par une société de transports internationaux établie dans ce même État, qui effectuent à des intervalles réguliers des transports de marchandises entre ce dernier et l'Allemagne au moyen

de poids lourds immatriculés en Allemagne. À cet égard, la juridiction de renvoi a constaté que tant ces opérations de transport que les activités des chauffeurs exercées dans le cadre de celles-ci sont parfaitement légales.

⁴⁵ En vue de déterminer la portée exacte de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel dans une situation telle que celle en cause au principal, il importe de rappeler, tout d'abord, qu'il résulte d'une jurisprudence constante que cette disposition a un effet direct. Elle énonce en effet, dans des termes clairs, précis et inconditionnels, une clause non équivoque de «standstill», laquelle comporte une obligation souscrite par les parties contractantes qui se résout juridiquement en une simple abstention (voir arrêts Savas, précité, points 46 à 54 et 71, deuxième tiret; Abatay e.a., précité, points 58, 59 et 117, premier tiret, ainsi que du 20 septembre 2007, Tum et Dari, C-16/05, Rec. p. I-7415, point 46). En conséquence, les droits que ladite disposition confère aux ressortissants turcs auxquels elle s'applique peuvent être invoqués devant les juridictions des États membres (voir, notamment, arrêts précités Savas, point 54, ainsi que Tum et Dari, point 46).

⁴⁶ Il y a lieu de préciser, ensuite, que l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel peut être valablement invoqué par des chauffeurs routiers turcs tels que les requérants au principal, qui sont employés par une entreprise établie en Turquie, effectuant légalement des prestations de services dans un État membre, au motif que les salariés du prestataire de services sont indispensables pour permettre à ce dernier de fournir ses prestations (voir arrêt Abatay e.a., précité, points 106 et 117, cinquième tiret).

⁴⁷ Enfin, il est de jurisprudence constante que, même si la clause de «standstill» énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel n'est pas, par elle-même, de nature à conférer aux ressortissants turcs, sur le seul fondement de la réglementation

communautaire, un droit d'établissement et un droit corrélatif de séjour, ni un droit à la libre prestation des services, non plus qu'un droit d'entrée sur le territoire d'un État membre (voir arrêts précités Savas, points 64 et 71, troisième tiret; Abatay e.a., point 62, ainsi que Tum et Dari, point 52), il n'en demeure pas moins qu'une telle clause prohibe de manière générale l'introduction de toute nouvelle mesure qui aurait pour objet ou pour effet de soumettre l'exercice par un ressortissant turc desdites libertés économiques sur le territoire national à des conditions plus restrictives que celles qui lui étaient applicables à la date d'entrée en vigueur du protocole additionnel à l'égard de l'État membre concerné (voir arrêts précités Savas, points 69 et 71, quatrième tiret; Abatay e.a., points 66 et 117, deuxième tiret, ainsi que Tum et Dari, points 49 et 53).

48 La Cour a ainsi jugé que l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel s'oppose à l'introduction dans la réglementation d'un État membre de l'exigence, non requise lors de l'entrée en vigueur dudit protocole à l'égard de ce dernier, d'un permis de travail aux fins de la fourniture de prestations de services sur le territoire de cet État par une entreprise établie en Turquie et ses employés qui sont des ressortissants turcs (arrêt Abatay e.a., précité, point 117, sixième tiret).

49 De même, la Cour a considéré que ladite disposition s'oppose également à l'adoption, à compter de l'entrée en vigueur du protocole additionnel, de toutes nouvelles restrictions à l'exercice de la liberté d'établissement et portant sur les conditions de fond et/ou de procédure en matière d'admission sur le territoire de l'État membre concerné des ressortissants turcs se proposant d'y exercer une activité professionnelle en tant que travailleurs indépendants (arrêt Tum et Dari, précité, point 69).

50 Dans ces affaires, il s'agissait de savoir si des réglementations nationales qui introduisaient pour les ressortissants turcs, aux fins de l'accès au territoire d'un État membre

ou à une activité professionnelle, des conditions de fond et/ou de procédure plus sévères que celles qui leur étaient applicables dans l'État membre concerné à la date d'entrée en vigueur du protocole additionnel pouvaient être considérées comme des restrictions nouvelles au sens de l'article 41, paragraphe 1, dudit protocole.

51 Or, il en va de même dans l'affaire au principal. En effet, il ressort de la décision de renvoi que, lors de l'entrée en vigueur du protocole additionnel à l'égard de la République fédérale d'Allemagne, à savoir le 1^{er} janvier 1973, des ressortissants turcs tels que les requérants au principal, exerçant des activités de prestation de services en Allemagne dans le domaine du transport international de marchandises par route pour le compte d'une entreprise turque, avaient le droit d'entrer à cette fin sur le territoire de cet État membre sans être tenus d'obtenir au préalable un visa.

52 Ce n'est qu'à compter du 1^{er} juillet 1980 que la réglementation allemande relative aux étrangers a soumis les ressortissants originaires de pays tiers, y compris les Turcs, souhaitant exercer de telles activités en Allemagne, à l'exigence d'obtenir un visa. Actuellement, l'obligation des ressortissants turcs tels que les requérants au principal de posséder un visa pour pénétrer sur le territoire allemand est prévue par l'Aufenthaltsgesetz, qui a remplacé la réglementation relative aux étrangers avec effet à compter du 1^{er} janvier 2005.

53 Certes, l'Aufenthaltsgesetz n'est que la mise en œuvre dans l'État membre concerné d'un acte de droit communautaire dérivé, en l'occurrence le règlement n° 539/2001, qui, ainsi qu'il ressort de son premier considérant, constitue une mesure d'accompagnement directement liée à la libre circulation des personnes dans un espace de liberté, de sécurité et de justice et adoptée sur le fondement de l'article 62, point 2, sous b), i), CE.

54 Il est également vrai, ainsi que l'a fait observer la Commission lors de l'audience, que les conditions applicables à un visa Schengen, tel que celui visé par les articles 4, paragraphe 1, et 6, paragraphe 2, de l'Aufenthaltsgesetz, présentent certains avantages par rapport aux conditions applicables en Allemagne, à la date d'entrée en vigueur du protocole additionnel dans cet État membre, aux ressortissants turcs dans la situation des requérants au principal. En effet, alors que de tels ressortissants ne bénéficiaient que d'un droit d'accès limité au seul territoire allemand, un visa délivré au titre de l'article 6, paragraphe 2, de l'Aufenthaltsgesetz leur permet de circuler librement sur le territoire de l'ensemble des États parties à l'accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen (Luxembourg), le 14 juin 1985, par les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française (JO 2000, L 239, p. 13), accord qui a été concrétisé par la signature à Schengen, le 19 juin 1990, d'une convention d'application (JO 2000, L 239, p. 19), prévoyant des mesures de coopération destinées à assurer, en compensation de la suppression des frontières intérieures, la protection de l'ensemble des territoires des parties contractantes.

55 Il n'en demeure pas moins que, s'agissant de ressortissants turcs, tels que les requérants au principal, qui se proposent de faire usage sur le territoire d'un État membre du droit à la libre circulation des services au titre de l'accord d'association, une réglementation nationale qui subordonne cette activité à la délivrance d'un visa, lequel ne saurait d'ailleurs s'imposer aux ressortissants communautaires, est de nature à gêner l'exercice effectif de cette liberté en raison notamment des charges administratives et financières supplémentaires et répétitives qu'implique l'obtention d'une telle autorisation dont la validité est limitée dans le temps. En outre, dans le cas où la demande de visa fait l'objet d'une décision de refus, comme dans l'affaire au principal, une réglementation de ce type empêche l'exercice de ladite liberté.

56 Il s'ensuit qu'une telle réglementation, qui n'existait pas au 1^{er} janvier 1973, a à tout le moins pour effet de soumettre l'exercice, par des ressortissants turcs tels que les requérants au principal, des libertés économiques garanties par l'accord d'association à des conditions plus restrictives que celles qui étaient applicables dans l'État membre concerné lors de l'entrée en vigueur du protocole additionnel.

- 57 Dans ces conditions, il convient de conclure qu'une réglementation telle que celle en cause au principal constitue une «nouvelle restriction», au sens de l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, au droit des ressortissants turcs résidant en Turquie de fournir librement des prestations de services en Allemagne.
- 58 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par la circonstance que la réglementation actuellement en vigueur en Allemagne ne constitue que la mise en œuvre d'une disposition communautaire de droit dérivé.
- 59 Il suffit à cet égard de rappeler que la primauté des accords internationaux conclus par la Communauté sur les actes de droit communautaire dérivé commande d'interpréter ces derniers, dans la mesure du possible, en conformité avec lesdits accords (voir arrêt du 10 septembre 1996, *Commission/Allemagne*, C-61/94, Rec. p. I-3989, point 52).
- 60 Au surplus, ne saurait être retenue l'objection, évoquée également par la juridiction de renvoi, selon laquelle l'application de la clause de «standstill» énoncée à l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel entraînerait un blocage du pouvoir normatif général dévolu au législateur.
- 61 En effet, l'adoption de règles s'appliquant de la même manière aux ressortissants turcs et aux ressortissants communautaires n'est pas en contradiction avec cette clause. Au demeurant, si de telles règles s'appliquaient aux ressortissants communautaires, mais non aux ressortissants turcs, ces derniers seraient placés dans une situation plus favorable que celle des premiers, ce qui serait manifestement contraire à l'exigence de l'article 59 du protocole additionnel, selon laquelle la République de

Turquie ne saurait bénéficier d'un traitement plus favorable que celui que les États membres s'accordent entre eux en vertu du traité.

- ⁶² Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions posées que l'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'introduction, à compter de l'entrée en vigueur de ce protocole, de l'exigence d'un visa pour permettre à des ressortissants turcs, tels que les requérants au principal, d'entrer sur le territoire d'un État membre aux fins d'y effectuer des prestations de services pour le compte d'une entreprise établie en Turquie, dès lors que, à cette date, un tel visa n'était pas exigé.

Sur les dépens

- ⁶³ La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

L'article 41, paragraphe 1, du protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles et conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par le

règlement (CEE) n° 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'introduction, à compter de l'entrée en vigueur de ce protocole, de l'exigence d'un visa pour permettre à des ressortissants turcs, tels que les requérants au principal, d'entrer sur le territoire d'un État membre aux fins d'y effectuer des prestations de services pour le compte d'une entreprise établie en Turquie, dès lors que, à cette date, un tel visa n'était pas exigé.

Signatures